

ANALISI TECNICO-NORMATIVA

Titolo: schema di decreto legislativo recante “Testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale”.

PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO

1) Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di Governo.

L'articolo 19 della legge 7 agosto 2015, n. 124, ha delegato il Governo ad intervenire sulla disciplina dei servizi pubblici locali di interesse economico generale, al fine di assicurare la chiarezza delle regole, la semplificazione normativa e di garantire la tutela e promozione del fondamentale principio della concorrenza.

Riprendendo la definizione di matrice europea, il decreto legislativo in oggetto individua la nozione di servizio pubblico locale di interesse economico generale, quale servizio erogato o suscettibile di essere erogato dietro corrispettivo economico su un mercato, che non sarebbe svolto senza un intervento pubblico o sarebbe svolto a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza. Si tratta di servizi che i comuni e le città metropolitane, nell'ambito delle rispettive competenze, assumono come necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale.

Il provvedimento ha, quale obiettivo generale, la semplificazione delle regole vigenti in materia, attraverso il riordino delle disposizioni nazionali e la creazione di una disciplina organica. Il decreto in esame risponde proprio all'esigenza di riordinare e razionalizzare una disciplina complessa e frammentata, anche al fine di salvaguardare i livelli minimi di qualità delle prestazioni e dei servizi resi dai concessionari dei servizi pubblici interessati e, conseguentemente, tutelare gli utenti finali di tali servizi.

A tal fine, esso risponde alle ricordate esigenze di unitarietà e organicità della disciplina, ponendo i seguenti obiettivi:

- precisazione dell'ambito di applicazione della disciplina, con esclusione delle normative speciali di settore: servizio idrico integrato, servizio di gestione integrata dei rifiuti, trasporto pubblico locale, servizio di distribuzione dell'energia elettrica, servizio di distribuzione del gas naturale e gestione del servizio farmaceutico;
- indicazione dei principi generali per l'assunzione, la regolazione e la gestione dei servizi pubblici locali di interesse economico generale, con contestuale valorizzazione del ruolo dei privati nell'assetto organizzativo di tali servizi;
- previsione di condizioni e limiti per l'assunzione del servizio pubblico, con indicazione delle concrete modalità di perseguimento degli obiettivi di interesse pubblico;
- revisione delle discipline settoriali ai fini della loro armonizzazione e coordinamento con la disciplina generale in materia di modalità di affidamento dei servizi;
- introduzione di specifiche e tassative modalità di gestione del servizio: affidamento mediante procedura ad evidenza pubblica, affidamento a società mista, gestione diretta o *in*

- house* e, limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, gestione in economia o mediante azienda speciale;
- riordino della disciplina in materia di proprietà e gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziali;
 - riordino e razionalizzazione delle regole in materia di organizzazione dei servizi, anche mediante la definizione degli ambiti territoriali ottimali tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio;
 - introduzione di regole certe in tema di distinzione tra funzioni di regolazione e funzioni di gestione;
 - razionalizzazione delle funzioni affidate alle Autorità indipendenti, al fine di assicurare la trasparenza nella gestione e nell'erogazione dei servizi;
 - definizione di strumenti di rilevazione degli obblighi di servizio pubblico imposti e degli standard di qualità, nel rispetto dei principi dettati dalla normativa nazionale in materia di trasparenza;
 - definizione del regime delle sanzioni e degli interventi sostitutivi, in caso di violazione della disciplina generale.

2) *Analisi del quadro normativo nazionale.*

Il presente decreto legislativo, quale testo unico in materia di servizi pubblici locali di interesse economico generale, mira a introdurre misure di semplificazione e razionalizzazione della disciplina applicabile ai predetti servizi.

Vengono eliminate le numerose norme riguardanti la materia in esame, al fine di creare una disciplina organica e coerente con i principi desumibili dalla costante giurisprudenza nazionale ed europea.

Il quadro normativo attuale è, infatti, il risultato di una serie di interventi disorganici che hanno oscillato tra la promozione delle forme pubbliche di gestione e gli incentivi più o meno marcati all'affidamento a terzi mediante gara, tema sul quale hanno inciso anche il referendum abrogativo del 12 e 13 giugno 2011 sull'articolo 23-*bis* del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, e la sentenza della Corte costituzionale 20 luglio 2012, n. 199, che ha dichiarato incostituzionale il successivo articolo 4 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138.

In questo contesto, il decreto legislativo mira a superare il vuoto normativo generato dal referendum abrogativo e dalla successiva pronuncia della Corte costituzionale, anche al fine di garantire uniformità nelle scelte di affidamento dei servizi pubblici locali, attraverso l'indicazione di una serie di principi generali che integrano e, se del caso, prevalgono sulle norme specificamente previste dalle singole normative di settore.

3) *Incidenza delle norme proposte sulle leggi e sui regolamenti vigenti.*

Il presente decreto legislativo, quale testo unico che, al fine di riordinare la disciplina di servizi pubblici locali, abroga le norme ritenute non più necessarie rispetto al disegno complessivo della riforma, incide, tra gli altri:

- a) sul decreto-legge 19 ottobre 1923 n. 2311;
- b) sul regio decreto 8 gennaio 1931, n. 148;
- c) sul decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 9 novembre 1947, n. 1363;
- d) sulla legge 24 maggio 1952, n. 628;
- e) sulla legge 22 settembre 1960, n. 1054;

- f) sulla legge 14 novembre 1995, n. 481;
- g) sul decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;
- h) sulla legge 28 dicembre 2001, n. 448;
- i) sul decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152
- j) sulla legge 24 dicembre 2007, n. 244;
- k) sul decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4
- l) sul decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148;
- m) sul decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27;
- n) sul decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221;
- o) sul decreto legge 30 dicembre 2013, n. 150, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2014, n. 15.

4) *Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali.*

Il decreto è coerente con i principi costituzionali sulla delegazione legislativa e sulle norme che garantiscono efficienza e legittimità dell'azione della pubblica amministrazione.

5) *Analisi della compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali.*

Il presente decreto è stato predisposto nel rispetto della ripartizione delle competenze legislative, delineate dall'articolo 117 della Costituzione, fra Stato e Regioni e nel rispetto delle attribuzioni degli enti locali. Costituisce, infatti, funzione fondamentale dei comuni e delle città metropolitane l'individuazione, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, delle attività di interesse generale il cui svolgimento è necessario al fine di assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali in condizioni di paritaria accessibilità fisica ed economica, di continuità e non discriminazione e ai migliori livelli di qualità e sicurezza, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale.

6) *Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.*

Il presente provvedimento è compatibile con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.

7) *Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa.*

Il presente decreto non interviene su materie già disciplinate con norme di rango secondario. La finalità perseguita è di semplificare, razionalizzare e coordinare la disciplina generale della materia, mediante la predisposizione di un testo unico contenente i principi generali relativi all'assunzione, alla gestione e alla regolazione di un servizio pubblico locale di interesse economico generale.

8) *Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.*

Non si segnalano disegni di legge di analoga portata presentati in Parlamento.

9) *Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto.*

Non risultano giudizi di costituzionalità pendenti incidenti su aspetti specifici trattati dal decreto legislativo in esame. Le norme contenute nel presente provvedimento non appaiono in dissonanza con i principi della giurisprudenza costituzionale nella materia di riferimento e, in particolar modo, con i principi in materia di affidamento dei servizi delineati dalla ricordata pronuncia 20 luglio 2012, n. 199.

PARTE II. CONTESTO NORMATIVO DELL'UNIONE EUROPEA E INTERNAZIONALE

1) *Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento dell'Unione europea.*

L'intervento, in un'ottica di riorganizzazione, razionalizzazione, riordino normativo e semplificazione, risulta in linea con le norme in materia derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e dalla costante giurisprudenza comunitaria. Inoltre, le definizioni del decreto legislativo in esame sono perfettamente allineate alle cogenti definizioni derivanti dalla normativa comunitaria (ad esempio, le definizioni di “servizi pubblici locali di interesse economico generale” e “concessione del servizio”).

2) *Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo o analogo oggetto.*

Non risultano procedure di infrazione rilevanti ai fini degli interventi specifici di semplificazione.

3) *Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali.*

Le disposizioni del provvedimento non comportano problematiche di compatibilità con gli obblighi internazionali.

4) *Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea sul medesimo o analogo oggetto.*

Le indicazioni prevalenti di giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea sono state pienamente trasposte nelle disposizioni del presente decreto, con particolare riguardo alle modalità di affidamento dei servizi.

5) *Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.*

Non risultano indicazioni prevalenti di giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo o giudizi pendenti davanti alla stessa.

6) *Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione europea.*

Non risultano particolari indicazioni di linee prevalenti della regolamentazione in altri Stati membri dell'Unione europea rilevanti ai fini degli interventi specifici in esame.

PARTE III. ELEMENTI DI QUALITÀ SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO

1) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.

L'intervento normativo, in piena coerenza con le indicazioni della normativa nazionale e comunitaria, fa proprie alcune delle definizioni ivi contenute, tra le quali si segnalano: servizi pubblici locali di interesse economico generale, concessione del servizio e affidamento del servizio.

Ciò consentirà al legislatore di fare riferimento in futuro a uno spettro di definizioni di diversa ampiezza e portata che consentiranno di evitare il proliferare del quadro definitorio in materia di servizi pubblici locali e il ricorso a definizioni dettate per scopi specifici.

2) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni e integrazioni subite dai medesimi.

Sono stati verificati i richiami esterni, facendo riferimento alla versione vigente degli stessi.

3) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni e integrazioni a disposizioni vigenti.

Trattandosi di un testo unico di riordino della disciplina in esame, non si è fatto ricorso alla tecnica della novella legislativa. Sono, tuttavia, presenti modifiche a disposizioni vigenti nell'articolo 17, che ridefinisce alcune competenze dell'Autorità di regolazione dei trasporti, e nell'articolo 36 recante norme di coordinamento con la legislazione vigente.

4) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.

L'intervento normativo non comporta effetti abrogativi impliciti, ma sono presenti abrogazioni espresse agli articoli 35 e 38.

5) Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

Il decreto legislativo non contiene norme aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

6) Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.

Non risultano aperte deleghe legislative su punti oggetto degli interventi specifici in esame.

7) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruità dei termini previsti per la loro adozione.

L'intervento normativo non comporta l'adozione di atti successivi attuativi.

8) Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di

commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione tecnica della sostenibilità dei relativi costi.

Per la predisposizione dell'intervento normativo sono stati utilizzati i dati già disponibili presso le amministrazioni e gli enti interessati.